

# 1950年代の財政危機と土地改良事業

池 上 岳 彦

## は じ め に

日本において、農政改革の必要性については従来から議論が重ねられてきたが、米の輸入受け入れを契機として、農政の転換は緊急の課題とされるようになっていく。ただしこれは、国家が農業政策をやめて、食糧を輸入に依存し、農村あるいは農業を切り捨ててしまう、ということではない。むしろ今後は、地球の温暖化現象、発展途上国の人口急増、国際政治情勢の不安定化等にみられる新たな問題状況のもとで、将来の食糧安全保障、国土・環境の保全といった観点から、農村における生活・生産の基盤整備、農業の経営規模拡大、協同経営化の推進、担い手の確保等を進めていく、ということが、現在にも増して切実な課題になると考えられる。

現代日本の農業政策を財政という面からみた場合、最も重要なのは食糧管理制度に代表される価格政策と土地改良事業に代表される公共投資である。そのうち後者、すなわち農村向けの公共投資は、圃場整備・農道整備・集落排水施設等、今後とも農業財政の中心となるであろう。

本稿では、農村における公共投資の中心となってきた土地改良事業をめぐる財政問題について、戦後体制の確立という観点から検討してみたい。まず土地改良事業のしくみ（とくに国・都道府県及び受益者の関係）及び事業に係る財政支出の推移を概観したうえで、1950年代中盤における財政危機が土地改良事業に与えた影響について考察を試みる。ただし、とくに具体的な土地改良

区を取りあげた事例研究については別稿に譲りたい<sup>1)</sup>。

## I 戦後財政における土地改良事業費

### 1. 財政資金による土地改良事業

用排水改良、区画整理、農道整備等に代表される土地改良事業は、いうまでもなく農業の生産力拡大を目的としており、そこから直接利益を受けるのは農民である。それでは、これに対して国営事業・都道府県営事業が行われ、また団体営事業に対して補助金が交付されるのはなぜか。

一般的には、土地改良に代表される農業基盤整備事業がもつ公共性として、事業が外部経済効果をもっていること、投資効果の発現に長期間を要するため個別経営の採算ベースに乗りにくいこと、事業が広域的性格をもつために多数関係者の同意を要すること等があげられる<sup>2)</sup>。では、本稿が主に対象とする1950年代前半にはどのように考えられていたのか。

これについて、当時、大蔵省主計局の農林係主査、そして主計官をつとめた高本文雄（のちに大蔵事務次官、国鉄総裁等を歴任）は、つぎのように説明した。第1に、地区関係者すべての共同がなければ事業は行われませんが、その効果は、土地の条件及び権利関係、品種・施肥方法・機械に関する適応能力等が異なるため、各農家一律ではない。そこで、最も利益の少ない農民でも引き合う費用で事業を実施するには、一定の助成が必要である。また、国際経済等の事情いかんで価格変動が生じ、当初予定したほど効果がないこともある。このように、農業には共同性と投資効果の不確実性という特殊性がある。第2に、

---

1) 拙稿「土地改良事業をめぐる3つの財政危機」（『新潟大学経済論集』第58号〔1995年3月発行予定〕掲載予定）。

2) 佐伯尚美『農業経済学講義』（東京大学出版会、1989年）、280頁。

これまで土地改良事業を担ってきた地主が農地改革によって消滅した後、国が地主に取って代わり、農業は国と農民との共同作業になっている、と<sup>3)</sup>。

また、大蔵省主計局のなかで編纂された『公共事業』では、開拓・土地改良・耕種改善等からなる食糧増産対策の必要性について、米麦輸入用の外貨及び輸入補給金を節約できる、国際情勢が緊張した場合に食生活の安定感が増す、増産による農家所得の増大が社会政策的に好ましい、といった諸点はすでに国民与論になっている、と述べられている<sup>4)</sup>。

要するに、農業が特殊性をもつことを認めたらうで、とくに1950年代前半には、国際情勢が緊迫するなかで、国際収支対策及び食糧安全保障の観点から、土地改良事業に財政資金を投入することが積極的に容認されていたのである。

ところで、土地改良事業といっても、すべての事業が同じしくみで実施されるわけではない。主に事業の種類・受益面積等に応じて、その実施主体及び費用負担方式が定められている。この点を確認しておきたい。

たとえば、後に述べる食糧増産5カ年計画の初年度にあたる1953年度について、事業ごとの費用負担方式を示したのが第1表である。とくに代表的な内地の灌漑排水事業についてやや詳しく述べると、国営事業は受益面積3,000町歩以上のものについて可能であり、費用負担率は国60%、都府県40%である。ただし、いったん国庫から全額支出したうえで、都府県が国に納める40%分のうち、通常は20%分を都府県が、残り20%分を地元団体（土地改良区〔＝受益農家〕等）が、それぞれ長期にわたる償還という形で負担する。また、都府県営事業は受益面積300町歩以上のものについて可能であり、国の補助率は50%である。ただし、都府県が負担する50%分のうち、通常は25%分を地元団体が負担するが、それに対して農林漁業金融公庫の融資（地元負担分の8割以内）が

3) 高木文雄（大蔵省主計局主計官）『農業と財政』（財務出版、1956年）、55—58頁。

4) 鹿野義夫（大蔵省主計局主計官）編『公共事業』（港出版合作社、1955年）、277頁。

第1表 灌漑排水事業及び耕地整理事業における  
費用分担 [1953年度現在。内地の場合]

		国	都 府 県	地 元 団 体
灌漑 排水	国 営	60% (一旦全額支出)	20% (長期償還)	20% (長期償還)
	都 府 県	50%	25%	25% (公庫融資あり)
	団 体 営 [補助]	40~50%		60~50% (公庫融資あり)
	団 体 営 [非補助]			100% (公庫融資あり)
	団 体 営 [補助]	20~50%		80~50% (公庫融資あり)
耕地 整理	団 体 営 [非補助]			100% (公庫融資あり)

注：1)「公庫」は、農林漁業金融公庫（1953年設立）。

資料：鹿野義夫（大蔵省主計局主計官）編『公共事業』

（港出版合作社，1955年）等に基づいて作成した。

行われる。さらに、それ以下の規模で実施される団体営事業についても国の補助（補助率40~50%）が行われる場合があり、地元負担分については公庫融資も行われる。なお、区画整理・農道・暗渠排水等の小規模土地改良についても、国の補助（補助率20~50%）が行われる場合がある。

補助負担率は時期によって若干変化しているが、いずれにせよ、受益者の申請によって事業が実施され、事業規模によって公共性，すなわち国庫補助負担率に差をつける，という原則は現在まで一貫している。

## 2. 国家財政における土地改良関係費

戦後日本の国家財政において、土地改良関係費はどのような位置を占めてきたのか。その点を確認するために、国の一般会計予算（補正後）における農林水産関係の一般公共事業費，とくに土地改良関係費を中心とする農業基盤整備費の地位の推移をみたのが第2表である。

第2表 国の予算における農業基盤整備等の地位

(単位：%)

年 度	農林水産関係予算の対 予算総額比	農業基盤整備 事業費の 対公共事業 費比	うち 土地 改良	〔参考〕 道路整備事 業費の対公 共事業費比	農業基盤整備 事業費の 対農林水産 関係予算比	〔参考〕 食管会計繰入 れの対農林水 産関係予算比
1946	9.7	33.1	(17.4)	13.3	11.9	56.0
1947	7.7	58.0	(15.1)	9.4	23.5	37.3
1948	6.0	38.9	(13.9)	10.4	25.8	4.3
1949	14.9	25.9	(9.6)	20.9	6.2	61.4
1950	12.1	22.6	(8.8)	13.6	10.6	43.3
1951	13.7	26.1	(14.6)	12.8	13.5	36.1
1952	15.5	29.2	(17.2)	12.8	15.3	34.6
1953	16.6	30.1	(18.3)	20.4	16.0	21.5
1954	11.2	29.5	(18.6)	21.6	23.1	2.1
1955	9.5	24.7	(14.8)	28.8	23.7	8.8
1956	8.4	23.1	(13.7)	33.0	27.1	5.4
1957	10.2	19.9	(12.0)	41.0	22.2	26.6
1958	7.9	19.8	(12.2)	42.0	27.8	0.9
1959	7.6	16.8	(10.3)	45.1	28.7	2.4
1960	9.5	16.4	(10.1)	41.6	23.3	19.2
1961	10.9	14.9	(9.4)	48.3	20.2	30.8
1962	9.8	14.8	(9.0)	49.7	22.3	28.9
1963	9.8	14.4	(8.7)	49.7	21.9	26.8
1964	10.4	14.2	(8.7)	52.0	21.6	31.6
1965	10.8	15.0	(9.4)	49.9	22.7	32.7
1966	12.4	13.9	(9.3)	45.8	19.8	38.7
1967	12.0	14.1	(10.1)	45.2	21.0	39.7
1968	11.6	14.3	(10.2)	44.6	20.3	40.8
1969	11.9	14.4	(10.5)	44.2	19.7	42.7
1970	12.1	14.2	(10.7)	44.1	19.1	37.9
1971	11.9	13.9	(11.0)	42.7	21.6	26.0
1972	11.6	13.5	(10.9)	41.7	23.0	23.6
1973	12.3	13.4	(10.8)	40.4	18.5	34.9
1974	11.7	12.9	(10.5)	38.3	15.6	42.3
1975	11.0	13.8	(11.2)	34.9	17.9	38.6
1976	10.1	13.6	(11.0)	34.0	18.4	33.8
1977	9.4	14.2	(11.6)	32.6	23.1	26.4
1978	9.4	14.1	(11.4)	31.9	24.1	19.8
1979	9.1	14.1	(11.7)	30.8	24.8	20.8
1980	8.6	14.0	(11.6)	29.9	23.8	17.3
1981	8.1	13.9	(11.6)	29.5	23.5	17.0
1982	8.0	13.9	(11.5)	29.2	23.5	16.8
1983	7.2	13.9	(11.5)	29.1	24.4	15.5
1984	6.8	13.7	(11.4)	29.3	25.6	15.5
1985	6.4	13.7	(11.4)	29.0	25.9	13.5
1986	6.1	13.8	(11.5)	28.3	27.0	11.1
1987	6.1	14.6	(12.4)	28.4	28.6	13.3
1988	5.6	16.4	(13.9)	28.1	29.4	7.6
1989	5.2	14.9	(12.8)	25.8	29.8	6.7

注：1）「国の予算」は、一般会計の補正後予算。

資料：『農林水産省百年史』別巻（1981年）、『財政統計』1992年度版、『国の予算』各年度版、鹿野義夫編『公共事業』及び宮崎仁編『公共事業と財政』（財務出版、1962年）に基づいて作成した。

一般会計歳出予算に占める農林水産関係費の割合は、1940年代末から50年代前半にかけて急上昇し、53年度に16.6%と戦後のピークに達した後は1桁まで急落し、60年代後半に12%台まで上昇したものの、70年代中盤以降は下落傾向が続いており、80年代末には5%まで落ちた。この動きに大きな影響を与えてきたのは食糧管理特別会計への繰入金である。40年代末から50年代初期にかけては食糧輸入補給金として、60年代には米等の価格支持、いわゆる食管赤字補填のために、それぞれ繰入れが急増したが、70年代中盤以降は急減している。

これに対して、農林水産関係の一般公共事業費の中心となる農業基盤整備費（1950年代までは食糧増産対策費とよばれた）が一般の公共事業関係費に占める割合は、戦後初期の緊急開拓計画と50年代の食糧増産対策期には3割あるいはそれ以上に高まった。1954年度までは、農業基盤整備費が道路整備事業費を上回っていたのである。しかし、50年代後半以降は両者の地位が大きく逆転しており、60年代以降、農業基盤整備費が一般公共事業費に占める割合は14%前後では安定してきた。

農業基盤整備費の中心となってきたのが土地改良事業である。土地改良事業費が一般の公共事業関係費に占める割合は、戦後初期に15%前後だったのがドッジ・ライン期には1桁台へ急落し、逆に食糧増産対策期には急上昇して、54年度には18.6%となった。その後は再び1割前後まで下がり、70年代以降は約11%で安定していたが、87年度からやや上昇している。すなわち、戦後のなかではドッジ・ラインから食糧増産対策にかけての時期が最も大きな変動を示しているわけである。

### 3. 都道府県財政における土地改良関係費

公共事業として土地改良事業を行うといっても、事業の主体となるのは、都道府県あるいは地元団体（主に土地改良区）であることが多い。たとえば1952

年度における国の一般会計予算をみると<sup>5)</sup>、国の予算額は、国営灌漑排水事業42.2億円、都道府県営灌漑排水事業28.6億円、団体営灌漑排水事業15.4億円、小規模土地改良・諸土地改良28.6億円等であった。ところが、これらに地方負担額を加えた事業費規模でみると、国営灌漑排水事業費42.2億円に対して、都道府県営灌漑排水事業費57.0億円、団体営灌漑排水事業費36.9億円、小規模土地改良・諸土地改良77.7億円となる。そして、同年度予算が予定した土地改良事業全体の事業費規模は、国営事業45.7億円に対して、都道府県営事業・団体営事業が合わせて190.9億円であり、後者は前者の4倍以上であった。事業の実施主体として、都道府県あるいは地元団体のほうが重要な役割を担っていることは明らかである。

また、地方公共団体のうち都道府県と市町村の耕地事業費を比較するために1960年度の耕地事業費を性質別に分類したのが第3表である。これによれば、都道府県の耕地事業費を性質別にみると、普通建設事業費だけで60.2%であり、災害復旧事業費を加えれば98.6%となって、ほとんどが投資的経費であることがわかる。そのなかでも大部分（耕地事業費の84.0%）は国の補助を受けた補助事業費である。さらに、60年度における都道府県の農林水産業費のうち投資的経費は72.3%を占めており、そのうち補助事業費だけで61.1%であった。ここに、都道府県レベルの農政において公共事業が大きな地位を占めていることを確認できる。

市町村においても耕地事業費のうち9割以上が投資的経費であることは、都道府県と同様である。しかし金額的にみると、災害復旧事業費（都道府県184.8億円、市町村145.0億円）はともかく、普通建設事業費（都道府県289.8億円、市町村49.4億円）では大きな開きがある。地方財政のなかでも、耕地事業に関しては都道府県のほうが大きな役割を担っているといえる。地元団体の中心となって、都道府県とともに土地改良事業を担ってきたのは、市町村よりもむしろ

---

5) 同前, 296—297頁による。

第3表 都道府県普通会計における農林水産業費の  
性質別内訳 [1960年度]

(単位：百万円，%)

	農林水産業費		うち 耕地事業費		[参考] 市町村の 耕地事業費	
普通建設事業費	64,552	52.9	28,977	60.2	4,940	23.6
うち 補助事業費	52,180	42.8	23,063	47.9	2,194	10.5
(当該団体実施)	(35,199)	(28.9)	(17,497)	(36.3)		
(補助金)	(16,980)	(13.9)	(5,566)	(11.6)		
単独事業費	6,236	5.1	1,203	2.5	2,441	11.7
国直轄事業負担金	299	0.2	128	0.3	0	0.0
県営事業負担金					166	0.8
災害復旧事業費	23,659	19.4	18,480	38.4	14,502	69.3
うち 補助事業費	22,330	18.3	17,374	36.1	12,380	59.2
[小計]	88,211	72.3	47,457	98.6	19,443	92.9
人件費	1,957	1.6	13	0.0	38	0.2
物件費	12,418	10.2	300	0.6	256	1.2
維持補修費	466	0.4	10	0.0	162	0.8
補助費等	12,494	10.2	216	0.4	987	4.7
貸付金	5,904	4.8	149	0.3	28	0.1
その他	485	0.4	5	0.0	12	0.1
合 計	121,935	100.0	48,149	100.0	20,926	100.0

注：1)「農林水産業費」は、「産業経済費」から「商工業費」を引いたもの。

資料：自治省編『地方財政統計年報』1962年版。

ろ土地改良区のほうであった。

では、都道府県財政のなかで、土地改良事業はどのような位置を占めてきたのか。都道府県の普通会計歳出決算に占める農林水産業費の割合の推移を示したのが第4表である。なお、1953年度以前は、産業経済費のなかで農林水産業費がどれだけを占めていたのか、この表ではわからない。しかし、54～59年度についてみると産業経済費のなかで農林水産業費以外の部分（商工費、その他）は2ポイント前後に過ぎないので、それ以前についても、産業経済費の大部分

第4表 都道府県普通会計歳出  
決算における農林水産  
業費の構成比

(単位：％)

年度	産業 経済 費	うち 農林水 産業費	うち 耕地	開拓	小計	農地費
1947	13.3	・	・	・	・	
1948	16.1	・	・	・	・	
1949	16.0	・	・	・	・	
1950	16.5	・	・	・	・	
1951	16.8	・	・	・	・	
1952	16.3	・	・	・	・	
1953	16.5	・	・	・	・	
1954	15.7	13.8	2.9	0.7	3.7	
1955	13.1	11.3	2.5	0.7	3.2	
1956	12.9	11.1	2.6	0.7	3.3	
1957	12.4	10.1	3.5	0.6	4.1	
1958	12.6	10.1	3.6	0.6	4.2	
1959	12.6	10.1	3.8	0.5	4.3	
1960	13.1	10.1	4.0	0.6	4.5	
1961	13.0	9.4	3.5	0.6	4.1	
1962	13.0	9.2	3.3	0.6	3.9	
1963	13.4	9.5	3.3	0.6	3.9	
1964	15.1	10.6				3.1
1965	15.3	11.0				3.5
1966	15.8	11.4				3.7
1967	16.3	11.5				4.0
1968	16.2	11.6				4.0
1969	16.8	11.8				4.0
1970	16.5	11.3				4.1
1971	17.0	11.9				4.6
1972	18.0	13.3				4.9
1973	16.9	11.7				4.5
1974	15.8	10.7				3.9
1975	15.6	10.8				4.0
1976	15.3	10.6				3.9
1977	16.2	11.5				4.7
1978	16.7	12.1				4.9
1979	16.8	12.2				4.9
1980	16.9	12.2				4.9
1981	16.6	11.7				4.6
1982	16.1	11.0				4.4
1983	15.8	10.7				4.3
1984	15.6	10.5				4.2
1985	15.2	10.1				4.1
1986	15.0	9.9				4.1
1987	15.1	10.1				4.4
1988	14.6	9.6				4.1
1989	14.2	9.1				3.9
1990	13.9	8.6				3.7

注：1）産業経済費＝農林水産業費＋商工費。

2）1964年度以降、「耕地」・「開拓」等は、まとめて「農地費」と記されている。

資料：自治庁編『地方財政概要』各年度版、  
自治省『地方財政統計年報』各年度。

第5表 新潟県の普通会計歳出  
決算における農林水産  
業費の構成比

(単位：％)

年度	産業 経済 費	うち 農林水 産業費	うち 耕地	開拓	小計	農地費
1947	16.0	・	・	・	・	
1948	22.8	・	・	・	・	
1949	23.0	・	・	・	・	
1950	21.7	・	・	・	・	
1951	24.6	・	・	・	・	
1952	19.9	・	・	・	・	
1953	17.2	・	・	・	・	
1954	13.5	12.9	5.2	0.2	5.4	
1955	11.0	10.0	4.6	0.1	4.8	
1956	11.3	9.9	4.4	0.1	4.5	
1957	12.0	9.8	4.6	0.1	4.7	
1958	11.8	9.5	3.8	0.3	4.1	
1959	11.8	9.7	4.2	0.3	4.5	
1960	12.2	9.9	4.7	0.3	5.0	
1961	13.0	10.7	5.0	0.4	5.4	
1962	13.7	10.9	5.5	0.2	5.7	
1963	14.3	11.4	5.6	0.5	6.0	
1964	14.1	11.3				5.3
1965	15.8	12.9				6.2
1966	17.5	14.4				7.2
1967	16.7	13.2				6.8
1968	16.9	14.0				7.1
1969	20.1	15.9				7.3
1970	18.7	14.4				7.6
1971	20.3	16.0				8.6
1972	20.8	17.1				9.3
1973	20.8	16.5				8.7
1974	19.3	14.9				7.6
1975	19.3	14.9				7.7
1976	18.8	14.9				7.5
1977	19.9	16.6				9.0
1978	19.8	17.0				9.1
1979	20.3	16.8				9.1
1980	21.2	17.0				9.3
1981	21.5	16.6				8.8
1982	20.5	15.4				8.4
1983	20.1	14.8				8.2
1984	20.8	14.6				8.3
1985	21.3	14.6				8.3
1986	21.6	14.8				8.5
1987	22.5	16.1				9.7
1988	21.1	15.7				9.6
1989	16.6	15.5				9.6
1990	19.4	14.7				9.1

注・資料：第4表に同じ。

が農林水産業費だと考えてよいであろう。

都道府県の歳出に占める産業経済費の割合は、1951年度の16.8%が1つのピークとなっており、50年代中盤以降12%台に下がった。歳出に占める農林水産業費の割合も50年代中盤以降9～10%に下がったが、60年代以降は産業関係でも商工費の割合がやや高まっており、農林水産業費のほうは10～12%で安定し、80年代中盤以降1桁に落ちている。

農林水産業費のなかでも、土地改良事業に関連する耕地事業費・開拓事業費（1963年度以前）あるいは農地費（1964年度以降）が歳出に占める割合をみると、1950年代中盤の財政危機に際しては一時低下したが、50年代後半には逆に4%台に上昇した。その後も4%前後で推移している。

それでは、新潟県の場合はどうか。第5表をみると、新潟県の歳出における産業経済費の割合は、1948年度から2割を越え、51年度には24.6%を記録し、全国平均を大きく上回っていた。ところが、52年度以降は県財政危機のなかで急落し、54年度から60年度までは全国平均をも下回った。60年代以降は再び上昇して70年代からはほぼ2割前後で推移しており、全国平均よりかなり高くなっている。また、歳出に占める農林水産業費の割合も、54年度12.9%→58年度9.5%と大きく下がったが、60年代中盤から70年代前半にかけて急上昇し、その後も15%前後と全国平均よりはかなり高い。新潟県の「農業県」としての特徴が現れているといえよう。

とくに、歳出における耕地事業費・開拓事業費あるいは農地費の割合をみると、1950年代中盤の財政危機に際しては一時低下したが、そのなかでも耕地事業費については全国より高く、開拓事業費の割合が平均以下だったのとは対照的である。両者の合計が平均を下回ったのは58年度（新潟県4.1%、全国4.2%）だけであり、60年代以降は新潟県のほうがはるかに高く、70～80年代は農地費だけで歳出の8～9%台に達している。「農業県」たる新潟県の農林水産行政における農地関係公共事業の比重の高さが目立つ。

なお、第6表に示したように、1955年の県内生産所得に占める農業の割合が

第6表 都道府県歳出における耕地事業費〔1954年度〕及び  
県内生産所得における農業の割合〔1955年〕（単位：百万円，％）

都府	道県	耕地事業費	歳出における構成比	県内生産所得における農業の割合	都府	道県	耕地事業費	歳出における構成比	県内生産所得における農業の割合
財政再建団体	新潟	944	5.6	29.6	その他	神奈川	271	1.6	3.7
	岩手	423	4.4	27.0		富山	607	7.1	24.8
	宮城	609	5.2	29.7		石川	411	5.9	22.0
	秋田	488	5.1	32.9		福井	217	2.8	25.7
	山形	485	4.7	35.4		岐阜	627	5.4	18.6
	福島	793	5.0	28.5		静岡	506	3.1	14.8
	千葉	444	3.6	32.3		愛知	654	2.5	11.1
	山梨	187	2.7	24.8		三重	663	4.2	17.8
	長野	601	3.7	32.0		滋賀	235	3.6	29.8
	京都	196	1.4	7.5		大阪	234	0.9	・
	兵庫	656	3.2	9.1		奈良	115	1.7	9.1
	山口	558	3.6	14.6		和歌山	206	1.3	16.5
	徳島	309	3.6	26.4		鳥取	169	3.4	26.5
	愛媛	384	3.5	19.7		島根	313	4.1	27.1
	佐賀	586	7.6	29.4		岡山	287	2.6	27.0
	長崎	192	2.0	15.4		広島	454	2.9	16.5
その他	熊本	224	1.6	28.5		香川	366	5.4	23.2
	鹿児島	296	2.3	32.3		高知	406	5.0	20.9
	北海道	1,840	4.6	15.6		福岡	292	1.1	10.0
	青森	309	3.5	34.6		大分	324	3.2	21.4
	茨城	600	5.0	38.0		宮崎	240	2.6	23.4
	栃木	243	2.4	・	全都道府県		19,848	3.0	
	群馬	365	3.7	30.7	{ 再建団体		8,375	3.8	
	埼玉	442	3.8	26.1	{ その他		11,473	2.6	
	東京	78	0.1	1.1					

注：1）「財政再建団体」は地方財政再建促進特別措置法により指定されたもの。

2）「歳出」からは前年度繰上充用金を除いて計算した。

3）1955年における栃木県及び大阪府の県内生産所得は不明。

資料：自治庁『地方財政概要』1954年度版，経済企画庁経済研究所国民所得部編『県民所得統計（昭和30-40年）』（至誠堂，1968年）に基づいて作成した。

上位の15県（新潟県は29.6%で11位）のうち10県が、地方財政再建促進特別措置法（1955年12月）の適用を受ける財政再建団体となった。新潟県も含めて「農業県」の多くが財政再建団体となったのである。これらを含めて財政再建団体となった18府県の平均では、耕地事業費の歳出（前年度繰上充用金を除いた分）における構成比が3.8%であり、概して他の都道府県（28団体の平均では2.6%）を上回っていた。その18府県のなかでも、新潟県の耕地事業費は9.4億円と最大であり、全国でも北海道について2位であった。さらに、それが歳出に占める割合も5.6%と高かった（18府県中2位、全国4位）。

このように、戦後財政史のなかでも、食糧増産対策と地方財政危機が重なった1950年代には、農林水産業費とくに土地改良事業費に関しても大きな変化がみられた。そこでつぎに、都道府県の財政危機及びそれが土地改良事業とどのように関連していたかについて検討してみたい。

## II 財政危機と土地改良事業

### 1. 地方財政危機<sup>6)</sup>

戦後インフレを終息させて日本経済を安定させるためにとられたドッジ・ライン（1949年2月）は、きびしい緊縮財政を基調とした。これは地方財政の圧縮を伴い、国庫支出金・地方債発行の抑制、地方配付税率の引き下げ等が行われた。ついで、戦後日本税制に所得税を中軸とする直接税中心主義という大きな指針を与えたシャープ勧告（1949年8月）は、地方財政についても、独立税主義（都道府県は附加価値税、市町村は固定資産税と住民税を中軸とする）、地方財政平衡交付金の導入による地方財政調整の強化、特定補助金の削減と一

---

6) 本項の叙述は、拙稿「1950年代の地方財政危機」（『新潟大学商学論集』第26号，1994年3月，所収）による。詳しくは同論文を参照されたい。

般財源化，地方債許可制度の大幅な緩和といった大規模な改革を提案した。50年には，これをうけた地方税制改革，地方配付税の地方財政平衡交付金への切り換え等が行われたが，いったん導入が決まった附加価値税は結局実施されず，景気変動に左右されやすい事業税が道府県税の中心となった。さらに，地方債許可制度は温存された。このうち地方財政平衡交付金については，政府内部で，地方財政委員会及びその後をうけた自治庁が，地方団体の意をうけて，全国的な財源不足を訴えたのに対して，大蔵省は地方財政全体の規模を抑えて，その内部調整と運営「改善」を主張する，という対立があった。

1950年代前半において，都道府県の7割以上，市町村でも4割近くが実質収支の赤字団体となった。このうち都道府県について財政危機の状況を見ると，52年度からは30以上の団体が実質的な赤字団体となり，53～55年度はそのうち20団体以上が翌年度歳入の繰上充用を強いられた。52～55年度は都道府県全体でみた実質収支も赤字であった。

この地方財政危機について，1954年度の「1兆円予算」に代表される緊縮財政方針を掲げていた大蔵省は，地方団体の財政運営に緊縮方針が欠けていることを批判し，地方の赤字対策に際して国に依存されては困る，という態度をとった。それに対して，地方の問題を専門的に扱う自治庁は，現行の地方財政制度が地方財源の確保という面で不十分だとして，地方財政計画における財政需要算入の不十分性，公共事業費の義務的経費化による過大な起債・国庫支出金に関する超過負担及び事業の遅延等による地方の施越工事等を指摘しており，とくに事業官庁に対して厳しい態度をとった。

ただし，自治庁も，現行の制度を大きく改革しないという前提のもとでは，地方団体に対して，財政運営上の問題点を指摘して指導する，という態度をとっていた。たとえば，1950年度から実質的赤字団体に陥った新潟県について，地方財政委員会（及びそれを引き継いだ自治庁）は，消費的経費（人件費，物件費，補助交付金等）の抑制及び投資的経費（とくに単独事業）の再検討を勧告し，とくに義務教育費の節減を要求した。

しかし、新潟県は、財政危機の原因は地方税源の貧困さと地方財政平衡交付金（及びそれを引き継いだ地方交付税）が新潟県の特殊な財政需要（教育費、土木費等）を考慮しきれていないことだ、と反論した。とくに岡田正平知事は、「後進県からの脱却」と「暖国政治の打破」を唱えており、当面の財政再建よりも公共投資の積極的推進のほうを優先していたのである。

府県のなかでもとくに深刻な財政危機に陥り、地方財政再建促進特別措置法の適用を受ける財政再建団体となった18府県について、1954年度の府県税人口1人当たり額をみると、1,335円となり、これは全国平均（1,947円）の69%に過ぎない。再建団体の多くは税源に乏しかったといえる。地方交付税ではこの格差を埋めるにはいたらず、54年度の一般財源人口1人当たり額では、再建団体18府県は全国平均を15%下回った。この財源不足は単独事業費、管理的経費等にしわ寄せされたのである。さらに、地域開発に関する基準財政需要額を算定する際には、後進的団体の財政需要が過小に算定された。そのため、これらの団体では、投資的経費の財源として地方債に依存する度合いが高くなった。

新潟県の場合もほぼ同じことがいえる。ただし、投資的経費のうち補助事業について、岡田知事の意を受けた新潟県は道路橋梁整備・河川改修等の公共事業を積極的に推進した。これが事業に伴う地方負担への過大な一般財源充当及び起債を招き、その結果が単独事業への圧迫及び公債費の急増であった。

要するに、地方税源の不足及び偏在と地方財政調整制度の不十分性により、一般財源の総体的な不足及び地域間格差が存在した。それに一般財源補填的な地方債増発と国庫支出金に関する地方の超過負担が加わる。「地方財政の健全性」を保証するはずの地方債許可制度も、全国的な地方財政危機を防ぐことはできなかったわけである。決して放漫財政を行った団体のみが財政危機に陥ったというのではない。むしろ、一般財源が乏しいなかで、戦後改革の理念に基づく教育制度等を運営しつつ、産業基盤・国土開発保全等の施設水準を向上させようとする公共投資を推進した結果が、後進県を中心とする深刻な財政危機であった。

それに対して、地方財政再建促進特別措置法の適用を受けた地方団体では、国の管理のもとで、人件費・物件費等の消費的経費及び投資的経費（とくに単独事業費）の抑制、徴税の強化、使用料・手数料の引き上げ、起債の抑制等を条件に、財政再建債発行による赤字の棚上げ及びその償還に対する国の一部利子補給、指定事業の国庫補助負担率引き上げ等の特別措置がとられた。これに地方財源の拡充（地方税の新增税、地方交付税率の引き上げ等）と好況による税の自然増収が重なったことで、1950年代後半以降、地方財政状況は好転した。

新潟県の場合、1955年4月に自ら「赤字退治の鬼」と称する北村一男知事が就任して以来、昇給・昇格ストップ、希望退職者募集、機構改革、県有財産処分、宴会廃止、県政協力費徴収等の赤字対策がとられ、そのうえに56年度以降、地方財政再建促進特別措置法の適用を受けて、上述の措置がとられた。そして、地方財源の拡充と税の自然増収に際しては、消費的経費を節約し続ける一方で、指定事業を中心に投資的経費（道路橋梁、河川改修、砂防、土地改良、危険校舎改築、工業試験場整備等）を追加していった。

こうして、新潟県の財政危機は、1962年度までにいちおう解消された。しかし、この財政再建の過程でも、税収は全国平均と比較して相対的に伸び悩み、人口1人当たり額の対全国平均比は、54年度60%→62年度51%とむしろ低下した。こうして地方交付税への依存体質が強まったが、一般財源の充実という課題は十分果たされなかったといえる。また歳出面では、人件費は知事部局の職員定数が54年度5,851人から55年度5,705人、56年度5,050人と大幅に削減されて以来、人員不足が深刻化するほど抑制された。ただし、教育部門に関する地理的・気象的条件による特殊事情が引き続き存在するとともに、土木部門だけは優遇された。さらに、人件費・物件費等の増大が抑えられる一方で、投資的経費、とくに補助事業及び国直轄事業を再優先する、という態度が強まっていった。こうして新潟県は「公共事業王国」と呼ばれるようになる。

## 2. 1950年代の土地改良事業

### (1) ドッジ・ラインとそれに対する反撃

緊縮財政を掲げたドッジ・ラインは、所得税をはじめとして課税を強化する一方で、補助金見直しの例外として輸入食糧価格差補給金（割高な輸入食糧を安く売り渡すための補助金）を存続させることによって、農家に打撃を与えた。それと並んで農業を直撃したのが、新規の団体営土地改良事業に対する補助金打ち切りである。ドッジの考え方は、土地改良投資は収益的であるから、受益の範囲が特定される小規模な用排水改良、直接耕圃に手を入れる暗渠排水・客土・農道改良・区画整理等は農民が私企業として独立採算で実施すべき事業である、公共投資は大規模な灌漑排水に重点化すべきだ、というものであった<sup>7)</sup>。

1949年には、従来の耕地整理法、水利組合法、北海道土功組合法及び農地開発法を統合した土地改良法が制定されて、国営・県営事業に対する法的根拠の賦与、耕作農民を構成員とする土地改良区の設立、受益農民の申請（関係者の2/3以上の同意が必要）に基づく事業の実施、行政系統の農林省への一本化等が規定された。同法においては、不同意者も事業への参加が強制され、また、受益者に事業費の一部を負担させるための賦課金も土地改良区が租税に準じて強制徴収できることとされる等、事業の公的性格が強調された。しかし、同年8月に土地改良法が施行されても、ドッジ・ラインによる超緊縮財政のもとでは実効に乏しかったといえる。

そこで、土地改良事業を推進する勢力による反撃が始まる。1950年6月の朝鮮戦争勃発による動乱ブーム以降、緊縮方針が緩和されるとともに、食糧を輸入に依存することへの不安が高まった。また、戦後初期の緊急開拓による失業対策＝帰農促進政策は、鉱工業部門の雇用吸収に転換されており、食糧増産政

---

7) 今村奈良臣・佐藤俊朗・志村博康・玉城哲・永田恵十郎・旗手勲『土地改良百年史』（平凡社、1977年）、247-252頁（今村執筆分）及び今村奈良臣『補助金と農業・農村』（家の光協会、1978年）、127-134頁を参照せよ。

策の中心は当面の増産効果が高い土地改良事業に移っていった。50年8月には「食糧自給態勢の急速強化に関する件」が閣議決定され、主要食糧の1割増産をめざして、土地改良事業、優良種苗導入、災害防除、農業技術改良普及等を推進することが唱えられた<sup>8)</sup>。

とくに、雪寒単作地帯である北海道・東北・北信越の1道11県は北日本連盟を結成し、国の助成措置を求めて政府及び国会議員への働きかけを強めた。その中心となったのが「暖国政治の打破」を唱えた新潟県の岡田知事である。この運動は、1951年3月、超党派の議員提出で、しかも衆参両院とも全会一致による積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法（以下、積寒法と記す）の制定というかたちで実を結んだ。当然、農林省も積寒法の成立を支持していた<sup>9)</sup>。積寒法は、積雪寒冷単作地帯について国・道府県・市町村のそれぞれが農業振興計画を策定し、国は財政・金融事情の許す限り援助を行う、というものであったが、その軸は土地改良事業であり、ドッジ・ラインで打ち切られた団体営事業への補助金も復活した。1951年度の補正予算（同年11月成立）においては、一般公共事業費追加額38億9,893万円のうち、小規模な土地改良事業を中心とする積雪寒冷単作地帯対策事業費だけで20億円を占めたのである<sup>10)</sup>。52年度も積寒法に基づいて土地改良事業関連予算が大幅に増額された<sup>11)</sup>。なお、積寒法を生み出した北日本連盟は、のちに積雪寒冷地帯知事議長会→積雪寒冷地帯知事会→全国雪寒対策協議会と名を変え、積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法（1951年）、豪雪地帯対策特別措置法（1962年）等を生み出す強力な圧力団体となった。そして、その中心には新潟県があった<sup>12)</sup>。

積寒法の制定は、他の地域を刺激し、1952年には湿田単作地域農業改良促進

8) 鹿野編前掲『公共事業』、272頁。

9) たとえば、第10回国会参議院農林委員会（1951年3月15日）における島村軍次（農林政務次官）の発言（『第十回国会参議院農林委員会議録』第19号、1-2頁）。

10) 財政調査会（大蔵省内）編『国の予算』1952年度版、715-716頁。

11) 同前、291-292頁。

12) 新潟日報社編『民選知事五代』上巻（新潟日報事業社、1977年）、82-83頁。

法、特殊土地帯災害防除及振興臨時措置法及び急傾斜地帯農業振興臨時措置法が制定される等、地域ごとの補助立法が相次ぎ、全国の農業地域はこれらの法律による地域指定でほぼくまなくおおわれることになった。ただし、後に新潟県農地部が指摘しているように、「これ等の法は食糧自給増産名分の補助立法として補助金給付－獲得の政治的パイプとなるのは必然であり、陳情立法、票田法と批判される側面もあ」った<sup>13)</sup>。

また、ドッジ・ラインにより復興金融公庫の新規貸し出しが停止されて以来、見返資金融資においても農業関係は冷遇されていたが、1951年度には、農林漁業の生産力を維持・増進するための長期低利資金を融資するために、農林漁業資金融通特別会計が設置された。そして53年、同会計が廃止されるとともに、農林漁業金融公庫が設立され、その業務を引き継いだ<sup>14)</sup>。公庫の設立当初から、業務の中心は土地改良事業資金の融資であり、公庫は国庫補助事業の補助残融資と非補助事業への融資に大きな役割を果たすことになる。

なお、戦後の国土復興及び地域開発をはかる動きのなかで、国土計画審議会（1947年設置）の後をうけた総合国土開発審議会（1949年設置）が中心となって、1950年、国土総合開発法が制定された。同法は、全国・地方・都道府県及び特定地域という4段階の総合開発計画を策定することを掲げていた。ただし、このうち50年代を通じて実質的な意味をもったものは、全国21カ所で策定された特定地域総合開発計画のみであった。そして、資源開発、産業振興及び国土保全・災害防除を課題とする特定地域総合開発計画では、水力発電及び洪水防御と並んで、農業開発が重点政策として掲げられたのである。しかし、事業が

13) 新潟県農地部農地建設課『新潟県の土地改良事業の展開 その6 —— 団体営土地改良事業の推進 ——』（発行年不詳〔新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』（新潟県土地改良事業団体連合会、1986年）、861頁によれば、1976年発行〕、7頁。

14) 『農林漁業金融公庫十年史』（同公庫、1965年）、99－117頁。また、1951～54年における農林漁業資金の実態については、佐伯尚美『日本農業金融史論』（御茶の水書房、1963年）、323－332頁を参照せよ。

展開されるなかでは、開拓・土地改良等の農業開発よりも電源開発、交通網整備等のほうが重視されていた<sup>15)</sup>。

国土総合開発法に関する全国的な経済計画としては、1950年に自立経済3カ年計画案が政府内で策定された。そのなかでは、開拓・干拓可能面積と要土地改良面積を調査したうえで、51～53年度に国家財政支出981億円（農地拡張・改良873億円、耕種改善108億円）及び融資255億円を行い、54年度までに1,178万石（米穀換算。以下同じ）の純増産をはかる等、食糧増産にも相当の配慮が行われていた<sup>16)</sup>。この自立経済3カ年計画案は、朝鮮戦争への協力に全力を傾けるよう要求する総司令部によって拒否されたが、そこに含まれた食糧増産計画は農地開発改良事業に関する長期計画の先駆となったのである。

## (2) 食糧増産5カ年計画

1951年8月、農林省農地局は『農地の拡張改良による食糧増産について』と題するパンフレットを作成した。ここでは、食糧輸入が外貨の蓄積を妨げており、人口の増加、農地の改廃・転用、土地改良施設の老朽化等によりその傾向はさらに強くなっている、という認識のもとに、日本においてはさらに3,833万石の食糧増産が可能であり、そのうち51～60年度において農地の拡張・改良に総事業費8,431億円（うち国費4,714億円）を投じることで2,886万石の増産を行うことができる、と述べられている<sup>17)</sup>。

1952年度からは、国の一般会計予算における重要経費の1つとして「食糧増産対策経費」が掲げられるようになった。また、農林省は52年春に食糧増産5カ年計画案（1952～56年度）を策定した。これに対して、事業の増産効果、経済性（他産業に対する投資の益金による食糧輸入との比較）、具体性（農民の

15) 国土計画協会編『日本の国土総合開発計画』（東洋経済新報社、1963年）、85－87頁。

16) 山下肅郎・桜井重平・田畑英男（いずれも農林省農地局）『農業の近代化と土地改良』（土地改良新聞社、1961年）、42－48頁。

17) 同前、51－56頁による。

要求との合致），総合性（価格政策，畜産・水産との関係）等について批判が出されると，農林省はあらためて同年秋，53年度を初年度とする食糧増産5ヵ年計画を策定した。

第7表 農林省の食糧増産5ヵ年計画 [1953～57年度]

(1) 1952年秋に策定された計画

		1953	1954	1955	1956	1957	累 計
増 産 量 (万石)	農地の拡張及び改良	185	222	280	305	320	1,312
	耕種の改善	148	119	47	62	71	445
	合 計 A	332	341	327	366	391	1,757
	耕地潰廃等 B	100	100	100	100	100	500
	人口増による消費増 C	149	147	144	142	139	722
輸入削減可能量 A-B-C		83	94	83	124	152	535
資 金 (億円)	農地の拡張 国家支出	584	573	598	621	616	2,991
	及び改良 (融資)	(179)	(218)	(225)	(226)	(225)	(1,072)
	耕種の改善 国家支出	39	54	58	67	67	285
	国家支出合計	623	627	656	687	683	3,276

(2) 1953年度予算成立後に修正された計画

		1953	1954	1955	1956	1957	累 計
増 産 量 (万石)	農地の拡張及び改良	130	131	242	296	309	1,107
	耕種の改善	126	125	65	66	76	457
	合 計 A	225	255	307	362	384	1,564
	耕地潰廃等 B	100	100	100	100	100	500
	人口増による消費増 C	149	147	144	142	139	722
輸入削減可能量 A-B-C		6	8	63	120	145	342
資 金 (億円)	農地の拡張 国家支出	266	571	622	650	638	2,746
	及び改良 (融資)	(106)	(209)	(236)	(237)	(233)	(1,022)
	耕種の改善 国家支出	25	46	47	53	57	227
	(融資)	(7)	(49)	(49)	(54)	(43)	(203)
国家支出合計		291	617	668	702	695	2,973

資料：鹿野義夫編『公共事業』，273～274頁に基づいて作成した。

この計画は，第7表に示したとおり，1953～57年度に国家財政支出3,276億円（農地拡張・改良2,991億円，耕種改善285億円）及び融資1,072億円を行って，57年度までに1,757万石の増産をはかり，耕地潰廃・施設老朽化等による減産 500万石と人口増による消費増722万石を差し引いて，535万石の輸入削減

が可能になる、というものであった。同計画の付属資料では、51年の米生産高を6,633万石（同年の推定消費量7,143万石から輸入量510万石を差し引いたもの）と推計し、それと35年（33～37年平均）の生産高6,276万石との差357万石を純増産量とし、これに35～51年の農地潰廃等による推定減産量422万石を加えた779万石をこの間の食糧増産事業の効果としている。

また、土地改良事業の経済性については、1951年6月の時点で、農林省農地局計画課がつぎのような試算を行っていた。すなわち、当面する食糧増産に必要な土地改良事業＝固定資本投資が終了した時点での要償還額4,013億円を、償還期間50年、年利6.5%の元利均等年賦償還とした場合、償却年額は273億円となり、これに運転資本利子8億円、人件費155億円、その他112億円を加えた年費用は548億円となる。これに対して、増産による便益は、年間584億円（米〔542万石。石当7,530円〕408億円、麦〔384万石。石当4,570円〕176億円）である。したがって、費用便益比率は1.07（584億円／548億円）となり、この投資は採算がとれる、と<sup>18)</sup>。

このように農林省は土地改良事業を中心とする食糧増産5ヵ年計画を推進しようとしたが、当初から大蔵省の壁にぶつかった。1953年度の予算編成に際して、農林省は、5ヵ年計画の増産量を1,703万石、輸入削減可能量を481万石にそれぞれ修正し、計画の初年度に要する経費として623億円（農地拡張・改良584億円、耕種改善39億円。融資を除く）を要求した<sup>19)</sup>。ところが、大蔵省はこれを大幅に削り込み、結局予算として成立したのは要求の半分にも満たない306億円（農地拡張・改良282億円、耕種改善24億円）であった。大蔵省の論理は、①財源が容易に見出したい、②河川改修・治山等の国土保全、災害復旧による減産防止のほうが急務である、③計画において土地改良事業と営農改善事業とを連係させた検討が不十分である、④一定の投資により5年間で一定量の増産を期待することが適当かどうか疑問である、⑤計画は粒食中心の食形態

---

18) 同前、61—63頁による。

19) 『国の予算』1953年度版、120—121頁。

を前提としており、動物蛋白源中心の食構造への切り換えを検討していない、というものであった<sup>20)</sup>。これに合わせて、5カ年計画は再度修正され、第7表に示したとおり、5カ年計画による国費支出は2,973億円、増産量は1,564万石にそれぞれ削減されたが、融資だけは54年度以降の耕種改善関係の増加を見込んで1,224億円と修正前を上回った。

農林省の計画が大幅な修正を強いられたとはいえ、1953年度当初予算において計上された食糧増産対策費は、農林省・北海道開発庁の合計で503億円となった<sup>21)</sup>。これは前年度予算（403億円。補正後〔以下同じ〕）に比して24.8%増であり、一般会計予算総額の伸び率3.5%を大きく上回った。食糧増産対策費の主な内容は、土地改良176億円、農業災害復旧137億円、開拓133億円、耕種改善等39億円等であり、土地改良が中心であった。土地改良事業費は前年度（127億円）に比して38.3%増ととくに大幅に伸びており、そのうち全国100地区にわたる国営灌漑排水事業費（61億円）は前年度（43億円）に比して43.1%増、土地改良事業費補助（102億円。うち道府県営灌漑排水事業36億円、団体営灌漑排水事業20億円、団体営の小規模土地改良事業〔区画整理、暗渠排水、農道、客土、索道等〕46億円）は前年度（74億円）に比して38.8%増であった。

### (3) 緊縮財政と農政の転換

ところが、1954年度になると様相は一変する。農林省は、前年修正された計画に基づいて617億円（農地拡張・改良571億円、耕種改善46億円。融資を除く）を要求した<sup>22)</sup>。しかし予算として成立したのは、前年度よりさらに少ない270億円（農地拡張・改良254億円、耕種改善16億円）に過ぎなかった<sup>23)</sup>。食糧増産対策費という分類でみると（前年度当初予算のときとは区分に変更があるの

---

20) 同前、122頁。

21) 同前、119—142頁による。

22) 『国の予算』1954年度版、78頁。

23) 鹿野編前掲『公共事業』、275頁。

で比較が困難であるが), 災害復旧事業費等を除いた額では, 54年度当初予算額が378億円であり, これは前年度(358億円。補正後[以下同じ])に比して5.7%増であった。そのうち国営灌漑排水事業費(65億円)は前年度(58億円)に比して12.5%伸びたものの, 団体営の小規模な耕地整備事業を除く土地改良事業費補助(67億円。うち都道府県営灌排事業35億円, 団体営灌排事業17億円)は前年度(68億円)よりも1.8%減少したのである。また, 団体営の耕地整備事業(25億円)も前年度(26億円)より4.7%の減少となった。土地改良事業全体として, 新規事業の採択は見送られるとともに, 開始後間もない事業や不採算地区の事業のなかには休止されるものもあった。

このとき, 農林漁業金融公庫の土地改良事業に関する貸付決定額も, 1953年度138億円→54年度127億円と減少した<sup>24)</sup>。そのうち一般非補助事業のみは41億円→42億円とわずかながら増加したが, 一般補助事業は59億円→51億円, 災害復旧事業は39億円→34億円とそれぞれ減少した。補助金関連の融資が多い公庫が緊縮財政の影響を大きくうけていることがわかる。

1954年度に事業の縮小がはかられた第1の原因は, 朝鮮戦争に伴う特需ブームのもとで物価が騰貴し, 輸入が増大して国際収支の悪化を招き, 外貨準備が減少しはじめたことである。大蔵省を中心とする政府は, 緊縮財政と金融引き締めによって国内の購買力を抑制し, 物価を引き下げるとともに輸入を抑えようとした。そのために, 公共事業費・食糧増産対策費の節減, 補助金整理等を中心とする歳出の削減によって一般会計の当初予算を1兆円以内に抑えることとし, 結局, 前年度補正後予算1兆272億円より2.7%少ない9,996億円に抑え込んだのである。それとともに, 財政投融资も抑制された<sup>25)</sup>。

24) 前掲『農林漁業金融公庫十年史』, 276頁。

25) 1954年度の「1兆円予算」が公共事業費, 食糧増産対策費, 各種補助金及び財政投資に歳出削減のポイントをしぼっていた, という点については, 大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27～48年度』第3巻・予算(1)(神野直彦執筆。東洋経済新報社, 1994年), 137-139頁を参照せよ。

この動きに対して、農林省は1954年1月、「今次緊縮予算の農林漁業に及ぼす影響(素稿)」と題する見解を発表し、緊縮財政によって、農林漁業生産力の低下、地域的・階層的経済力の不均衡の拡大、食糧供給力の減退、兼業収入の減少、租税（とくに地方税）及び公課の負担増加、農業金融の狭隘化と農民負債の増大・不健全化、農村滞留人口の増大と農業生産基盤への悪影響、そして経済自立への障害が生まれる、と反論した<sup>26)</sup>。しかし大蔵省は、53年度に5カ年計画による金額を削減した際と同様の理由に加えて、米麦の国際価格からみて投資効果に疑問がある、過剰投資となって経済に強い刺激を与えすぎる等の批判を行い<sup>27)</sup>、さらに農林省の態度について、

「日本経済のもつ構造上のぜい弱性の故にあえて財政面からの外科的手術を必要とするに至っている現状についての認識を欠き、いたずらに財政当局が故なく農業予算のみを圧縮しようとするかの偏見が潜在しているかにみえる。又補助金の意義についての理解は、単に農業補助金制度についての本来の意義を主張するにとどまり、現在の補助金の実態からすれば、空虚な弁解にすぎないと思われる。農政の担当者はよろしく現在の補助金制度の運用の実情を謙虚に追求分析して、貴重な財政資金の水洩れを抑圧するよう努力する必要がある。更に進んで農政が、産業政策と社会政策との竹馬行政であり、どっちつかずの3割農政と非難されていることについて、長期にわたる究明を続けることによって、新しい農政の方向の発見を急がねばなるまい。財政当局側からみれば、現在の農業予算が農政の混迷の故に、とかく総花的非効率的であることを否定しえないのははなはだ遺憾である」<sup>28)</sup>

ときびしく批判した。そして、この批判の契機となったのが、1953年5月に発生した新潟県亀田郷の減産問題であった。これは、大蔵省主計局の担当者が視察のために亀田郷を訪れた際、農民の代表が「土地改良だけでは増産どころか

---

26) 前掲『国の予算』1954年度版、274—279頁。

27) 同前、78頁。

28) 同前、279頁。

減産になっているので耕種技術に関する試験場を設置してほしい」と陳情したのに対して、大蔵省側が「経済効果のない事業からは国家資金を引き揚げたい」と応じたため、農業関係者に大きな衝撃を与えた、という問題である。これを契機として、農林省は土地改良事業と耕種改善対策との関連を重視するようになったのである。

その後、1954年12月に成立した鳩山内閣は、戦後初の経済計画となる総合経済6カ年計画（1955～60年度）の策定を進めた（この計画は、1955年12月、経済自立5カ年計画（1956～60年度）として閣議決定された）。農林省はこの動きに合わせるかたちで農林水産経済計画（1955～60年度）<sup>29)</sup>を策定したが、これは農林水産業と他部門との就業者所得水準の格差拡大を防ぐために労働生産性上昇率を高めることを基本目標とし、また計画のなかに財政計画を含んでいた。そして、6年間の米麦増産目標は米換算で1,303万石（農地の拡張・改良により804万石、耕種改善により499万石）、所要資金は3,447億円（国費2,045億円、農林漁業金融公庫融資984億円、外資417億円）とされた。大蔵省は農林省の計画について、相変わらず食糧増産に依存し、しかも他の増産手段に比して農地の拡張・改良を重視しすぎている点等を批判したものの、この計画が総合性を備えていること及び以前の計画より事業規模を抑えた現実的な要求となっていることについては評価していたのである<sup>30)</sup>。56年4月には、適地適産を掲げる新農山漁村建設総合対策要綱が決定された。

また、農林省農地局は、土地改良事業の経済効果に関する指標を「米石当たり事業費」（事業費／年増産生産物の米換算量）あるいは「国庫支出額当たり増加生産額効果」（（年増加生産物価額－施設維持管理費年増加額）／事業費中の国庫支出額）から、「投資効率」（妥当投資額〔年純収益を資本還元したもの〕／事業費）あるいは「事業費所得比率」（（年作物増加所得額＋年平均営農労力節

29) 『国の予算』1956年度版、306－307頁。

30) 同前、307－308頁及び高木前掲『農業と財政』、199－206頁。

減額)／事業費)に変更し、これを新規事業採択の基準とするようになったのである<sup>31)</sup>。

第2に、より長期的にみると、1953年頃から世界的な食糧の過剰傾向が現れてきており、アメリカでは小麦等の過剰生産が問題となってきた。このとき日米間でMSA協定(相互防衛援助協定。1954年3月調印)が結ばれ、アメリカの余剰農産物(小麦、大麦等)を日本が積極的に輸入することになった。これを契機として、工業への投資による収益で安価な食糧を外国から輸入したほうが日本にとって得策だという考え方が強まった。大蔵省大臣官房調査課の文書「日本の財政—現状と問題点—」(1955年9月20日付)には、つぎのような文言がみられる。

「今日のように輸入総額の1/4にもなる食糧輸入が継続的に存在することは経済の自立にとって容易ならぬ問題である。さりとてこれを国内で自給することはコストの点からみても所要資金からみても可能なことではない。外貨事情が許せばむしろ輸入に依存することを得策とする面もあろう。」<sup>32)</sup>

1955年の農林水産経済計画においても、食糧自給の達成ではなく、輸入を現状以上に増やさないことが目標とされた。これと55年の大豊作以降続いた豊作及び日本人の米を中心とする食生活を欧米風に変えていこうという考え方が相まって、物量面、とくに米の生産量を重視した「食糧増産対策」は50年代末には終わりを告げる<sup>33)</sup>。60年代の「基本法農政」においては、「構造改善＝生産性向上」が最大の目標とされるようになった。

第3に、1950年代中盤以降、公共事業の重点は、第8表に示したように、治

31) 山下・桜井・田畑前掲『農業の近代化と土地改良』、368—388頁。

32) 大蔵省大臣官房調査課「日本の財政——現状と問題点——」(1955年9月20日付。大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27～48年度』第14巻・資料(2)予算、東洋経済新報社、1990年、所収[133—139頁])、135—136頁。

33) 1950年代後半における農業財政の実態については、佐伯尚美・馬場宏二・山崎広明『現代日本農業の解明』(現代思潮社、1961年)、80—126頁(山崎執筆分)を参照せよ。

第8表 公共事業関係費予算（補正後）の推移

（単位：億円，％）

		治山 治水	道路 整備	港湾、漁 港、空港	林道、 都市等	食糧増 産対策	災害復 旧等	その他	合 計
金 額	1953	340	186	63	57	264	709	9	1,628
	1955	318	266	64	48	229	507	13	1,445
	1957	353	553	109	62	268	399	11	1,754
	1959	484	890	177	87	329	620	12	2,599
	1961	747	1,501	246	138	464	917	19	4,031
	1963	986	2,270	403	228	656	885	35	5,464
構 成 比	1953	20.9	11.4	3.9	3.5	16.2	43.6	0.5	100.0
	1955	22.0	18.4	4.4	3.3	15.8	35.1	0.9	100.0
	1957	20.1	31.5	6.2	3.5	15.3	22.7	0.6	100.0
	1959	18.6	34.3	6.8	3.4	12.7	23.8	0.5	100.0
	1961	18.5	37.2	6.1	3.4	11.5	22.7	0.5	100.0
	1963	18.1	41.5	7.4	4.2	12.0	16.2	0.6	100.0

注：1）「食糧増産対策」は1960年度以降「農業基盤整備」と改称された。

資料：1959年度以前は、宮崎仁編『公共事業と財政』上巻，1961年度以降は、大蔵省主計局調査課編『財政統計』1992年度版による。

山治水及び食糧増産から産業基盤整備，とくに道路を中心とする輸送施設整備に移っていった。52年6月には道路法が，53年7月には道路整備費の財源等に関する臨時措置法が，それぞれ田中角栄等が主導する議員立法によって制定された。これによって，国道を中心とする幹線道路の整備に対する国の補助負担措置を拡充し，そのための目的税として揮発油税が創設された。さらに地方負担にあてるための目的税として，地方道路譲与税（1955年度～）と軽油引取税（1956年度～）が創設されたのである。保守政党が農村住民の支持を獲得する手段としては，道路・橋梁等の公共施設整備及びその建設事業に対する農民の雇用による現金収入の賦与のほうがより直接的である。食糧増産対策を推進しにくくなったなかで，土地改良だけでなく道路整備等も含めた公共投資全体が農村向けの利益誘導手段となり，とくに60年代以降は食糧管理特別会計の赤字拡大に象徴される価格維持政策がこれに加わるようになった。

第9表 新潟県における事業主体別の土地改良事業費

	金 額 (百万円)				米穀換算額 (千石)				構 成 比 (%)		
	国	営	県	営	団体	営	合 計	国	県	団体	合 計
1946	22	21	83	126	40	38	151	229	17.5	16.6	66.0
1947	11	38	74	123	6	21	42	70	9.2	30.8	60.1
1948	89	170	173	432	24	47	47	119	20.6	39.4	40.0
1949	97	204	263	564	22	47	61	130	17.2	36.1	46.7
1950	169	292	408	869	31	54	75	160	19.5	33.6	46.9
1951	290	558	1,514	2,363	41	79	215	335	12.3	23.6	64.1
1952	356	459	1,462	2,278	47	61	195	304	15.6	20.2	64.2
1953	614	553	2,177	3,345	74	67	264	405	18.4	16.5	65.1
1954	532	550	2,386	3,469	58	60	259	377	15.3	15.9	68.8
1955	429	544	1,715	2,688	44	56	176	276	15.9	20.2	63.8
1956	431	493	1,503	2,427	46	52	159	256	17.8	20.3	61.9
1957	462	567	1,374	2,403	47	58	141	247	19.2	23.6	57.2
1958	446	466	1,286	2,198	46	48	133	227	20.3	21.2	58.5
1959	534	632	1,679	2,845	55	65	172	292	18.8	22.2	59.0
1960	654	921	1,542	3,118	67	94	158	320	21.0	29.5	49.5
1961	962	1,416	1,499	3,877	93	137	145	376	24.8	36.5	38.7
1962	1,243	1,919	1,914	5,075	109	168	168	445	24.5	37.8	37.7
1963	1,489	2,616	1,893	5,998	113	198	143	454	24.8	43.6	31.6
1964	2,262	4,246	1,891	8,399	151	283	126	560	26.9	50.6	22.5
1965	2,804	6,089	2,481	11,374	171	372	151	695	24.7	53.5	21.8
1966	3,787	7,682	3,329	14,797	212	430	186	828	25.6	51.9	22.5
1967	3,852	8,121	3,901	15,874	197	416	200	813	24.3	51.2	24.6
1968	5,336	8,225	4,482	18,043	258	398	217	873	29.6	45.6	24.8
1969	6,465	9,720	5,651	21,836	313	471	274	1,058	29.6	44.5	25.9
1970	6,616	11,348	5,397	23,361	320	549	261	1,130	28.3	48.6	23.1

注：1)「米穀換算額」は、事業費を各年の平均米価によって換算したもの。

資料：新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』（新潟県土地改良事業団体連合会，1986年），85頁に基づいて作成した。

#### (4) 新潟県の場合

ここで、新潟県内の土地改良事業について検討してみたい。

ドッジ・ラインによる団体営事業への補助打ち切りは、工事の継続が困難になる、補助金を当てにした前年度仕越工事の代金が一部未払いになる等、新潟県内の土地改良事業に大きな打撃を与えた。新潟県生産農業組合連合会は県に対して、国に代わって県費補助を行うよう要望したが、県は亀田郷を含む若干の事業を援助するにとどまった<sup>34)</sup>。これを契機として、新潟県は官民挙げて積寒法制定運動の中心となり、1951年3月の法成立後は、県が7市51町323村を積雪寒冷単作地区に指定して農業振興計画の樹立を呼びかけた。これによって、第9表に示したように、県内の団体営土地改良事業費は50年度の4億798万円から51年度には15億1,435万円へと3.7倍に急増し、国営・県営を合わせた県内の全事業費に占める団体営事業費の割合も47%→64%と急上昇した。ただし、積寒法による土地改良の助成は、県自身も後に認めているように、「平場地帯に集中してゆき、農業の地域格差、そして農業者の階層格差を拡大することに結果し、いわゆる3割農家対象の農政と言われる」<sup>35)</sup>ようになったのである。

また新潟県は、農林省の食糧増産5カ年計画に合わせるかたちで、1953年3月、新潟県農家経済安定5カ年計画試案を策定した<sup>36)</sup>。これによれば、米の生産については、53～57年度に耕地の拡張・改良により57万石（うち土地改良により52万石）、耕種改善（施肥改善、病虫害防除、苗代対策、優良品種普及等）により48万石、合計105万石の増産をはかり、同期間中の耕地潰廃・施設老朽化による減産を32万石とみて、純増産量を74万石（基準生産量417万石→1957年度490万石）とした。53年度には、県内の土地改良事業費が33億4,480万円へ急増しており、これは米穀換算すると41万石、すなわち50年代におけるピーク

34) 前掲『新潟県の土地改良事業の展開 その6』、3－4頁。

35) 同前、7頁。

36) 「新潟県農家経済安定五カ年計画試案」（1953年3月。『新潟県史』資料編20・現代一、新潟県、1982年、に一部収録されている〔577－582頁〕）。

であった（第9表参照）。とくに団体営事業の場合、53年度事業費の米穀換算である26万石に再び達したのは、じつに69年度のことであった。

1954年度になると緊縮財政の影響が現れはじめ、国営・県営事業は54年度から、団体営事業は55年度から、それぞれ金額でも減少している。とくに新潟県の場合、財政再建団体に陥るなかで、県単独補助事業がすべて打ち切られた。そのため、50年代後半は団体営事業費がとくに減少し、また団体営に占める非補助事業の割合が8割以上にまで急上昇した。56・59年度には、非補助事業だけで県内の全土地改良事業の50%を越えたのである。「補助金から融資へ」というこの時期の方針を象徴するできごとであった。

この動きを県財政全体の側からみると、Iでも一部ふれたように、県の普通会計歳出における産業経済費の割合は、1951年度（24.6%）をピークとして急落し、50年代中盤から後半にかけては11～12%で推移した（第5表参照）。金額でみても、53年度の29億円から54～56年度は20億円台前半へと急減している。また、50年代中盤の土地改良事業費の動きを統一的にとらえるために、県の一般会計歳出における耕地事業費の推移をみると、耕地事業費は53年度の12億円から56年度の9億円へと急落しており、構成比も7%台から約4%まで下がった<sup>37)</sup>。他団体と比較してみても、普通会計でみた耕地事業費の人口1人当たり額は、54年度には383円で全国平均より70%も多かったのに、財政再建下の58年度には363円に減少しており、これは全国平均より4%多いだけであった。

ただし、1957年度の時点で、実施済み事業と残事業を合わせた総土地改良事業費のうち、都道府県による国営附帯事業及び灌漑排水事業の合計額をみると、新潟県は70億円（全国合計の9.3%）となり、全国で最も多い<sup>38)</sup>。この時点での残事業費も45億円と全国最大であり、50年代の県営事業という面でみた場合、新潟県が典型的な土地改良事業の展開された県であることには変わりない。

37) 『新潟県統計年鑑』（新潟県統計課）各年版による。

38) 農林省農地局編『農地行政白書』1958年度版、附属統計表・36—45頁に基づいて算出した。

第10表 新潟県内主要10地域の土地改良投資額 [1946～60年度]

	年 度	神納 郷	加治 紫雲 寺郷	加治 川郷	福島潟 新井郷 川郷	亀田 郷	白根 郷	西蒲 原郷	県央 平野	中頸 城関 川流 域郷	佐渡 国府 川流 域郷	10 地 域 合 計
投 資 額  (百万円)	1946	0	1	0	0	7	6	6	6	0	1	27
	1947	0	2	0	0	11	16	81	17	0	1	128
	1948	3	9	0	0	83	60	111	46	5	4	320
	1949	12	15	3	0	239	101	140	41	13	9	574
	1950	19	20	2	29	294	114	156	29	12	13	689
	1951	49	123	16	150	266	110	324	75	27	55	1,194
	1952	47	69	10	167	286	52	247	91	71	65	1,106
	1953	119	86	78	370	175	50	458	51	46	76	1,508
	1954	72	70	100	262	220	74	544	24	64	95	1,524
	1955	111	89	162	132	406	73	590	18	44	108	1,734
の 米 量 換 算  (千 俵)	1956	122	83	131	79	374	76	460	20	87	46	1,479
	1957	117	112	130	54	107	106	466	25	82	64	1,264
	1958	64	30	92	64	167	103	465	36	72	82	1,177
	1959	108	51	123	93	168	71	621	78	119	108	1,540
	1960	53	25	72	182	322	77	598	79	88	115	1,611
	1946	0	3	0	0	31	27	28	27	2	3	121
	1947	0	2	0	0	13	18	94	20	0	1	149
	1948	1	4	0	0	40	29	54	22	2	2	156
	1949	7	9	2	0	138	58	81	24	7	5	331
	1950	9	9	3	14	136	52	72	14	6	6	320
1 ha 当 たり投資 額の米量 換算 (俵)	1951	17	44	6	53	94	39	115	27	9	20	423
	1952	17	24	4	59	101	18	88	32	25	23	392
	1953	36	26	24	112	53	15	139	16	14	23	457
	1954	19	19	27	71	60	20	148	6	17	26	414
	1955	28	23	42	34	104	19	151	5	11	28	444
	1956	32	22	34	21	99	20	122	5	23	12	390
	1957	30	29	33	14	28	27	119	6	21	16	324
	1958	16	7	23	16	41	26	115	9	18	20	292
	1959	28	13	31	24	43	18	159	20	31	28	395
	1960	13	6	18	47	83	20	153	20	23	29	413
1 ha 当 たり投資 額の米量 換算 (俵)	1946～50	17	28	4	14	358	185	329	107	18	18	1,077
	1951～55	118	136	102	329	413	111	640	86	77	119	2,131
	1956～60	119	78	140	121	293	111	669	61	115	106	1,814
	1946～60	127	80	49	93	185	74	82	28	25	67	56

注：1）1俵は60kg入り。また、耕地面積は1983年現在のもの。

資料：新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』，706～707頁に基づき，同書に掲げられたなかから主要な10地域を選び出して作成した。

また、新潟県内の主要10地域について土地改良事業の推移をみたのが第10表である。これをみても、1950年代における実質的な投資量のピークは53年であったことがわかる。なお、減産問題でふれた亀田郷と西蒲原郷が2大地域であるが、50年代初頭までは両地域の事業費が拮抗していたものの、50年代中盤以降は後者が圧倒的な比重を占めるようになる。ただし、西蒲原郷の耕地面積が約20,000haであるに対して亀田郷はその半分以下であり、1ha当たりの投資額（米量換算したもの）で比較すれば、亀田郷のほうが投資量が多い。同地域は新潟県でも代表的な土地改良事業が展開されたのであり、大規模な湿地地帯の乾田化事業として全国的にも有名であった。

### むすびにかえて

ドッジ・ラインによる緊縮政策は土地改良事業に大きな打撃を与えた。これに対して、1950年代にはいと「食糧増産」が唱えられ、積寒法の制定に始まる地域ごとの補助立法が相つぐなかで、土地改良事業は再び増加しはじめた。とりわけ農林省による食糧増産5カ年計画の初年度に当たる53年度には、土地改良費が急増したのである。しかし、ここが50年代のピークであった。54年度以降、国際収支の悪化による外貨流出を契機とする緊縮財政への転換、大蔵省の農業補助金に対する「総花的非効率的」との批判、世界的な食糧過剰傾向のもとでの食糧輸入論、公共投資における産業基盤整備（とくに道路整備）中心主義への転換、といった動きのなかで、国としての食糧増産対策は実質上終わりを告げたのである。そして、1960年代には「基本法農政」の支柱として生産性上昇を掲げる農業構造改善へと道をゆずることになる。

また、1950年代中盤の地方財政危機は、もともと税源に乏しい後進地域を中心としており、これが府県レベルでの土地改良関係予算（府県営事業、団体営事業補助）を圧迫することになった。北海道と並んで全国でも最大規模の土地

改良事業が展開された新潟県でも、財政再建団体に転落するなかで、土地改良予算が大幅に削減されたのである。

本稿では、土地改良事業のしくみ及び戦後財政、とくに公共投資における土地改良関係費の位置について概観したうえで、食糧増産対策及びそこからの転換がはかられた1950年代について、国及び都道府県レベルでの緊縮財政あるいは財政危機が土地改良事業費の動きにどのように反映したかを検討してきた。では、このような動きは土地改良事業の現場にどのような影響を与えたのか。この問題については、具体的な事例研究が必要である。

そして、代表的な「農業県」である新潟県のなかでもとくに代表的な土地改良事業が展開された亀田郷は、適当な事例であると考えられる。ただし、亀田郷についてみると、緊縮政策がとられた1949～50年度と55～56年度は郷内の投資額が多いのが目立っており、逆に、食糧増産対策がピークを迎えていたはずの53年度には同地域の投資額はかえって少ない（第10表参照）。ここには、土地改良区の設立及びその運営をめぐる混乱、農民組合の役割、国営・県営・団体営事業間の連係、土地改良事業と営農改善との関連、土地改良区財政の危機と借入金返済に対する農民の態度等に関して、じつにさまざまな問題が隠されているのである。そこで、減産問題の詳細な検討も含めて、亀田郷に焦点を当てた事例研究は、はじめに述べたように、別稿に譲ることにする。